Surgimento de Municípios nos 90: A Influência da Distribuição Populacional e do Novo Arranjo Político-Institucional no Processo Emancipatório Paulista *

Cláudia Gomes de Siqueira

Introdução

O objetivo deste texto é abordar alguns elementos associados às hipóteses explicativas sobre o processo de criação de municípios no país ao longo da década de 1990 e, a partir da consideração da forma como o fenômeno ocorreu no estado de São Paulo, apresentar uma nova proposta de análise do processo emancipatório brasileiro.

No balanço da literatura sobre o processo de criação de municípios ocorrido no Brasil, no período recente, observou-se que a grande maioria dos trabalhos concentra suas análises nas motivações dos atores envolvidos em alguma das etapas deste processo emancipatório.

Ou seja, há uma tendência entre os observadores dos recentes desmembramentos municipais em explicar esse fenômeno a partir dos motivos que levaram os agentes locais a optarem pela emancipação municipal como uma escolha política para solução de suas demandas[1].

Trata-se de um tipo de abordagem analítica imprescindível para uma maior compreensão das especificidades do fenômeno emancipatório e que alcança uma maior relevância quando se observa a intensidade e a extensão desse fenômeno na última década.

Uma importante lacuna, porém, é encontrada nas análises contidas nesta literatura: trata-se da ausência de uma linha explicativa que associe o fenômeno emancipatório com o processo de ocupação territorial do país.

Tal associação contribuiria para a elaboração de uma perspectiva diacrônica do fenômeno, através da qual seria possível entender a criação de municípios como a efetivação de dois processos: a consolidação do domínio territorial e a expansão populacional pelo país.

Posto isso, passaremos a abordar, exclusivamente, o fenômeno emancipatório paulista no decorrer da década de 1990.

---

* Este texto foi elaborado a partir da seção conclusiva da minha dissertação de mestrado – *Emancipação municipal pós Constituição de 1988: Um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas* – defendida no Departamento de Ciência Política, IFCH/UNICAMP, em junho de 2003.

[1] As referências mais relevantes nesse sentido são os trabalhos de Bremaeker, Noronha e Cardoso (pesquisadores do IBAM), Klering e Tomio. [Referência completa na parte bibliográfica].

O argumento central deste trabalho baseia-se na consideração da tridimensionalidade do fenômeno emancipatório. Ou seja, o processo de criação de municípios conta com a atuação de três dimensões: a demográfica, a econômica e a político-institucional[2].

Nesse sentido, argumenta-se que, até o final do Regime Militar, a criação de municípios no estado de São Paulo tendeu a acompanhar o avanço da ocupação territorial paulista, concentrando-se nas áreas com maiores índices demográficos e econômicos do estado, deixando em segundo plano a interferência da dimensão político-institucional no processo emancipatório.

Na década de 1990, finalizada a estruturação da rede urbana paulista e sob um novo contexto constitucional, a lógica da emancipação municipal apresenta uma mudança de eixo. Isso significa afirmar que parcela significativa dos municípios paulistas criados neste período deixaria de ser vista como expressão direta de um aumento populacional e de um maior dinamismo econômico das diferentes regiões do estado.

Assim, a alteração na lógica do processo emancipatório no período recente, expressa por uma diferente distribuição espacial e nova concentração locacional dos novos municípios, revelaria uma mudança de eixo, onde se predominaria a atuação conjugada de duas dimensões: a demográfica (destacando, principalmente, os recentes tipos de distribuição e movimento populacionais no interior do estado) e a político-institucional (enfatizando o novo status conquistado pelos governos municipais na Constituição de 1988 e a legislação que regulamentou o processo de criação de municípios no estado de São Paulo)[3].

Com isso, o quadro do processo de criação de municípios no estado de São Paulo seria o seguinte: até a metade da década de 1980, o surgimento de novos municípios tenderia a se concentrar nas regiões mais dinâmicas economicamente e com maior índice populacional; já na década de 1990, o processo emancipatório não seria mais expressão de um dinamismo econômico mais elevado e de uma significativa pressão demográfica.

A próxima seção abordará, especificamente, o processo emancipatório paulista, enfatizando alguns dos aspectos demográficos e político-institucionais, tendo como objetivo final a realização de algumas considerações pertinentes às pesquisas sobre a criação de municípios, que se encontram num estágio bastante incipiente.

[2] Esse argumento foi desenvolvido ao longo da minha dissertação de mestrado. Infelizmente, não será possível expor, aqui, toda a extensão dessa construção conceitual. Restrinjo-me, apenas, a ilustrar o presente texto com algumas conclusões gerais.

[3] Isso não significa que a dimensão do dinamismo econômico perdeu a importância na definição do processo emancipatório no período recente. O que se defende, aqui, é que as dimensões demográficas e político-institucionais, nos moldes como foram colocadas, tiveram uma maior atuação na maioria dos municípios paulistas criados na última década.

O fenômeno emancipatório paulista na década de 1990

Os anos 90 assistiram a um intenso processo de emancipação municipal em todo país. Entre os anos de 1990 e 2000, foram instaladas 1.016 novas municipalidades, correspondendo a um incremento relativo de 22,6% no número de municípios brasileiros [4].

Muitos observadores [5] voltaram a sua atenção para essa intensa proliferação de municípios, procurando explica-la a partir do novo contexto de redemocratização política do país e de reforma do Estado, expresso pela Constituição de 1988.

Nesse contexto, o balanço da literatura aqui considerada tem consagrado dois aspectos político-institucionais como estimulantes do processo de criação de municípios: 1) o novo status conquistado pelos municípios, acompanhado de uma transferência significativa de recursos e; 2) elaboração de uma legislação, a nível estadual, que criou regras que facilitou a ocorrência de emancipações municipais.

Devido ao fato do fenômeno emancipatório dos 90 caracterizar-se, na maioria dos casos, pela criação de pequenos e micros municípios (com população inferior a 10.000 habitantes), ele tem, freqüentemente, polarizado os pesquisadores e observadores do processo de criação de municípios, dividindo-os entre os “favoráveis à emancipação”, que vêem nesse processo a possibilidade de se ampliar a participação popular na máquina pública e melhorar a implementação de políticas públicas, e os “contrários à emancipação”, que qualificam essa proliferação de municípios como predatória, pois causa distorções no sistema tributário brasileiro.

No estado de São Paulo, o processo emancipatório apresenta as mesmas tendências verificadas nacionalmente. Na última década, foram criados 73 novos municípios paulistas distribuídos da seguinte forma:

Tabela 1: Municípios paulistas criados durante a década de 1990, por tamanho - dados de 2000

Classe de tamanho	Quantidade de municípios criados	Participação no total (%)
Até 5.000 habitantes	51	70,0
Entre 5.001 e 10.000 habitantes	11	15,0
Entre 10.001 e 20.000 habitantes	7	9,5
Entre 20.001 e 30.000 habitantes	3	4,2
Entre 30.001 e 50.000 habitantes	0	0
Entre 50.001 e 100.000 habitantes	0	0
Entre 100.001 e 200.000 habitantes	1	1,3
Total do Estado de São Paulo	**73**	**100,0**

Fonte de dados brutos: Fundação Seade e Secretaria do Estado de Economia e Planejamento – IGC.

Com os dados da tabela 1, constata-se que 85% dos municípios criados em São Paulo possuem população inferior a 10.000, destacando-se os micro-municípios (que possuem até 5.000 habitantes).

[4] Para efeitos de ilustração, observa-se que os estados que mais criaram municípios foram os seguintes: Rio Grande do Sul (134), Minas Gerais (130) e Piauí (103). [Fonte de dados: IBGE e TSE].

De fato, esse tipo de incremento na rede urbana causa impacto significativo no sistema tributário do país, afetando todos dos municípios brasileiros, principalmente no que se refere à transferência federal do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), cujo cálculo de rateio baseia-se no critério populacional.

Porém, apenas a consideração desse aspecto político-institucional fornece uma explicação insuficiente para o processo de criação de municípios ocorrido no país.

O argumento central deste trabalho defende que, na elaboração de uma hipótese explicativa do processo de criação de municípios, em quaisquer recortes temporal e espacial, deve-se considerar a tridimensionalidade do fenômeno emancipatório. Ou seja, a criação de municípios vai ocorrer de acordo com a atuação de três dimensões: a demográfica, a econômica e a político-institucional.

Uma análise representativa nessa linha de trabalho refere-se à pesquisa realizada na dissertação de mestrado já citada na parte introdutória deste texto. Nesta pesquisa, a hipótese elaborada referia-se à mudança na lógica do processo de emancipação municipal no estado de São Paulo, no período posterior à Constituição de 1988.

Nesse sentido, sustentou-se que, devido às especificidades da ocupação territorial do estado de São Paulo, até o fim do regime militar, o surgimento de novos municípios tendeu a acompanhar o processo de ocupação territorial do estado e a se concentrar nas regiões mais dinâmicas demográfica e economicamente.

Por sua vez, uma vez completada a estruturação da rede urbana paulista, o processo de emancipação municipal durante a década de 1990 apresentaria uma mudança na sua lógica locacional. Tal mudança implicaria numa atuação predominante de um segundo eixo, composto pelas dimensões demográfica e político-institucional no processo.

Assim, a hipótese do trabalho seria comprovada diante da ocorrência das seguintes situações:

1) As regiões com menor dinamismo econômico e demográfico[6] do estado apresentariam um número maior de novos municípios.
2) As regiões com maior dinamismo econômico e demográfico apresentariam um menor número de novos municípios.

Conforme a investigação empírica empreendida chegou-se ao seguinte resultado[7]:

---

[5] Entre esses observadores, pode-se citar Gomes & MacDowell; Bremaeker, Cardoso e Noronha (pesquisadores do IBAM); Klering; e Tomio. [O trabalho de todos esses autores é citado na parte bibliográfica].

[6] Esse menor dinamismo demográfico seria representado por um menor incremento da população total e um saldo migratório negativo. Ressalta-se que nesta pesquisa, devido aos próprios limites de prazo e escopo de análise de uma dissertação de mestrado, não foram consideradas as populações divididas em urbana e rural, o que enriqueceria bastante a análise do processo emancipatório.

[7] Fazem-se necessárias as seguintes observações sobre a realização da referida investigação: neste trabalho, não se fez uma comparação entre RA's, pois se entende que se trata de um escopo espacial demasiado amplo para a análise do processo emancipatório. O que se fez foi uma análise comparativa entre as regiões de governo de uma mesma região administrativa, procurando captar a heterogeneidade intra-regional de cada RA.

Tabela 2: Divisão das regiões administrativas, segundo a hipótese do trabalho

Regiões que confirmaram a hipótese	Regiões que não confirmaram a hipótese
Litoral Vale do Paraíba Sorocaba Marília Presidente Prudente São José do Rio Preto	Campinas Ribeirão Preto (Rib. Preto, Barretos e Franca) Bauru Araçatuba

Autoria própria.

Conforme a tabela 2, observa-se que a hipótese do trabalho foi confirmada em dois tipos de regiões:

1) Regiões com histórico de ocupação territorial mais antigo do estado: Litoral, Vale do Paraíba e Sorocaba.
2) Regiões de ocupação territorial mais recente do estado: Marília (Oeste pioneiro), Presidente Prudente (extremo oeste) e São José do Rio Preto (extremo noroeste do estado).

Em contrapartida, a hipótese do trabalho não se confirma nas seguintes regiões:

1) Regiões que correspondem às primeiras fronteiras de expansão da cafeicultura no interior do estado de São Paulo, na segunda metade do século XIX: Campinas – última fronteira da porção leste do estado; Ribeirão Preto – primeira fronteira da porção oeste do estado; e Bauru – porção central do estado.
2) Uma das regiões de ocupação recente do estado de São Paulo: Araçatuba (extremo ocidental do estado).

Com isso, observa-se que as regiões que confirmaram a hipótese do trabalho e aquelas que não confirmaram apresentam características distintas quanto ao período em que ocorreu a consolidação da ocupação de seu território.

Tabela 3: Períodos de Consolidação da Ocupação Territorial das Regiões Paulistas

Período Colonial	Século XIX	Século XX
Litoral Vale do Paraíba Sorocaba	Campinas Ribeirão Preto Bauru	Marília Presidente Prudente São José do Rio Preto Araçatuba

Autoria própria.

Assim, a hipótese do trabalho foi confirmada nas regiões, cuja ocupação territorial se consolidou em um dos extremos temporais: no período colonial ou no século XX.

Isso significa que o processo emancipatório em São Paulo, durante a década de 1990, registrou uma maior intensidade nas áreas com menores índices econômicos e demográficos naquelas regiões com histórico antigo ou bastante recente de ocupação territorial e desenvolvimento econômico.

Em contrapartida, constata-se que a hipótese não se confirmou, na maioria dos casos[8], nas regiões consolidação econômica e ocupacional distinta. Ou seja, nas regiões que se consolidaram econômica e territorialmente durante o século XIX, o processo emancipatório foi mais intenso nas áreas com maiores índices econômicos e demográficos.

Finalizamos esta seção sem pretender aprofundar a observação sobre as possíveis relações entre a consolidação da ocupação territorial e o processo de criação de municípios, pois os limites deste trabalho não comportariam a realização deste tipo de pesquisa e nem é este o objetivo deste texto.

Registra-se, apenas que, aspectos demográficos como incremento populacional, movimento migratório, êxodo rural, consolidação da ocupação territorial, referentes a qualquer universo espacial considerado, influenciam no processo emancipatório e devem ser considerados, conjuntamente com a dimensão econômica e o quadro político-institucional, nas análises sobre o processo de criação de municípios[9].

Considerações Finais

A discussão desenvolvida neste texto procurou enfatizar dois pontos com relação aos estudos sobre o processo recente de criação de municípios no Brasil, considerados relevantes para o desenvolvimento ulterior de novas pesquisas nesta área.

Primeiramente, grande parte da literatura considerada tem procurado explicar o processo de criação de municípios durante a década de 1990, apenas, através de uma perspectiva motivacional dos atores. Ou seja, a emancipação municipal é considerada, unilateralmente, como decorrência do interesse de algum ator (ou atores), participante em uma das etapas do processo emancipatório.

Nessa linha de análise, tem se enfocado que a opção em se emancipar um distrito baseia-se nas vantagens auferidas pelo controle direto da conta-parte do FPM ou do ICMS por parte de uma elite dissidente[10].

[8] Ressalta-se o caso de Araçatuba que, apesar de se tratar de uma região com histórico de ocupação territorial e desenvolvimento econômico bastante recente, encontra-se entre aquelas regiões que não confirmaram a hipótese do trabalho.

[9] Chamo a atenção para esse aspecto por que na maioria dos estudos sobre o processo de criação de municípios, a dimensão demográfica não concorre como uma das principais variáveis explicativas do fenômeno emancipatório.

[10] Alguns trabalhos procuram demonstrar que esse controle do FPM ou ICMS por parte do novo município trouxe conseqüências positivas para a população, tanto no desenvolvimento do potencial econômico local quanto

Essa perspectiva ganha maior destaque ao utilizar como pano de fundo o processo de descentralização e reforma do Estado, posto em prática pela Constituição de 1988, que visou fortalecer a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios.

Trata-se de uma perspectiva analítica importante para o entendimento das emancipações municipais ocorridas, recentemente, no país. Porém, ela tem apresentado limitações significativas, em termos teóricos e metodológicos, as quais têm dificultado o avanço e aprofundamento da compreensão desse processo emancipatório.

Teoricamente, os trabalhos realizados nesta área refletem a existência de uma polarização ideológica, que se coaduna com a posição assumida pelos autores no debate.

Assim, aqueles autores que se posicionam favoravelmente à forma como se processaram as emancipações municipais na década de 1990 tendem a enfatizar a sua contribuição na participação democrática e no desenvolvimento econômico local. Por sua vez, autores contrários a esse processo tendem a enfatizar o seu aspecto "predatório" devido às distorções causadas no sistema tributário.

Desta forma, essa polarização ideológica acaba por equacionar o processo de criação de municípios em função de um número bastante reduzido de variáveis, o que, por sua vez, contribui para um esgotamento das hipóteses explicativas do fenômeno emancipatório.

Em termos metodológicos, observa-se que a maioria dos estudos até então realizados tem privilegiado, sobremaneira, escopos espaciais demasiado amplos para análise do processo de emancipação municipal.

Esses recortes espaciais, somados a utilização de um reduzido número de variáveis, acabam obscurecendo a heterogeneidade do fenômeno em questão, fornecendo a falsa impressão de que a criação de municípios possui os mesmos significados em qualquer região do país.

É claro que, num primeiro momento, faz-se necessária a visualização de uma dinâmica mais superficial da ocorrência das emancipações municipais, em níveis nacional e estadual. Porém, com a restrição das análises apenas a esses escopos, corre-se o risco de esclerosar o objeto de estudo.

A proposta central deste texto refere-se, justamente, à apresentação de uma nova perspectiva de análise que permita o avanço e o aprofundamento dos estudos sobre o processo de criação de municípios no país.

Sendo assim, o primeiro passo nessa linha de análise refere-se à consideração da tridimensionalidade do fenômeno emancipatório. Isto significa que, em qualquer estudo sobre criação de municípios, deve-se considerar a atuação de três dimensões: a demográfica, a econômica e a político-institucional.

Em termos demográficos, seria importante considerarmos o histórico de ocupação territorial da região estudada, bem como o levantamento de dados referentes ao incremento populacional, êxodo rural e movimento migratório.

---

na implementação de políticas públicas. Trata-se dos estudos do IBAM, sobre os casos ocorridos no Rio de

Quanto à dimensão econômica, trata-se de retomarmos o histórico do desenvolvimento econômico da região, considerando sua vocação econômica, índices de desempenho econômico e perfil de sua população economicamente ativa.

Por sua vez, quando nos referimos à dimensão político-institucional, estamos considerando três aspectos: 1) A legislação que define as regras para a criação de municípios, bem como o contexto constitucional em que essa legislação foi elaborada; 2) O papel desempenhado pelos municípios dentro da federação brasileira, em cada recorte temporal considerado, bem como sua capacidade financeira e administrativa de implementação de políticas públicas; e 3) A atuação do poder local na tomada de decisão política pela emancipação municipal.

Quanto ao recorte espacial ideal para o estudo do processo emancipatório, a análise da sua ocorrência no estado de São Paulo, resumidamente apresentada na segunda seção deste texto, permitiu constatar que hipóteses explicativas, com escopo espacial compreendendo toda extensão territorial estadual, não captam a significativa diferenciação intra-regional do estado.

Assim, a continuidade dos estudos sobre a criação de municípios exige, cada vez mais, a realização de pesquisas que comportem análises de casos em níveis regionais e sub-regionais, no interior de uma única unidade federativa.

Com tudo que foi apresentado anteriormente, pode-se afirmar que essa nova perspectiva analítica, ao invés de esgotar, contribuiria para a elaboração de uma ampla variedade de estudos sobre o processo emancipatório brasileiro, pois, em suas hipóteses, estaria sendo especialmente privilegiado o histórico de ocupação territorial de cada estado, região ou sub-região do país.

Bibliografia:

ABRUCIO (1998), Fernando Luiz – Os *barões da federação*, Editora Hucitec, São Paulo.

BAENINGER, Rosana (2000) – "Espaços ganhadores e espaços perdedores na dinâmica migratória paulista", in: *Migração e ambiente em São Paulo – Aspectos relevantes da dinâmica recente*, Daniel Joseph Hogan (organizador), Núcleo de Estudos de Populações, UNICAMP, Campinas, p.173-229.

BÓGUS, Lúcia M. M. & BAENINGER (1995), Rosana – "Redesenhando o espaço no interior paulista: desconcentração e expansão urbana", in: *São Paulo em perspectiva*, vol.9, no.3, São Paulo, jul/set, p.62-70.

Janeiro, e de Klering, sobre as emancipações ocorridas no Rio Grande do Sul.

BREMAEKER (1996), François E. J. – “Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional nº. 15”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 43, nº. 219, IBAM, Rio de Janeiro, abr./dez, p.118-128.

_____________ (1993a) F. E. J. – “A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos municípios”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 40, nº. 209, IBAM, Rio de Janeiro, out./dez, p.77-90.

_____________ (1993b) F. E. J. – “Os novos municípios: surgimentos, problemas e soluções”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 40, nº. 206, IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar, p.88-99.

_____________ (1991a) F. E. J. – “Os novos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990”, IBAM/CPU/IBAMCO, Rio de Janeiro, 36p. (Base Territorial, 1).

_____________ (1991b) F. E. J. – “Os novos municípios brasileiros”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 38, nº. 200, IBAM, Rio de Janeiro, jul./set.

CAIADO, Aurílio (2000) – “A economia paulista nos anos 90”, in: *Migração e ambiente em São Paulo – Aspectos relevantes da dinâmica recente*, Daniel Joseph Hogan (organizador), Núcleo de Estudos de Populações, UNICAMP, Campinas, p.233-272.

GOMES, Gustavo M. & MAC DOWELL (2000), Maria Cristina – “Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social”, IPEA, *Texto para Discussão* no. 706, Brasília, fevereiro.

KLERING (1998), Luís Roque – “Experiências recentes em municípios brasileiros. Os novos municípios e as conquistas da autonomia”, in: Fachin & Chanlat (orgs.) – *Governo municipal na América Latina – Inovações e perplexidades*, Editora da Universidade/Editora Sulina, Porto Alegre, p.248-265.

NORONHA (1996), Rudolf de – “Criação de novos municípios: o processo ameaçado”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 43, nº. 219, IBAM, Rio de Janeiro, abr./dez, p.110-117.

NORONHA, Rudolf de & CARDOSO (1995), Elizabeth D. – “Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem?”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 42, nº. 214, IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar, p.67-80

SECRETARIA DE POLITICA URBANA (1998) – “Criação de novos municípios”, *Conjuntura Urbana. Sistema Nacional de Indicadores Urbanos – SNIU*, Brasília, março, p.3-33.

TOMIO (2002), Fabrício Ricardo de Limas – *Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos Estados: estudo comparativo sobre o processo de criação após a Constituição de 1988.* Tese de doutoramento, IFCH, Dept. Ciência Política, UNICAMP, Campinas.